

县域治理与基层法院的组织形态

刘磊

内容提要: 经过历次法院体制改革,我国法院组织形态发生显著变化,但也保持了一定的稳定性。以整体本位范式作为指引,在县域治理场域,可以较好地揭示基层法院组织形态的深层机制。一方面,基层法院形成了一定的对外承接机制,以确保接收并整合党政系统形成和输出的治理要求。法院院长和党组成员在此方面发挥重要作用。另一方面,基层法院还形成了一定的内部调控机制,以确保外部治理要求能够在法院内部顺利传递和实现。在这一方面,法院内部形成层级式的传输机制和行政主导的回应机制,这种机制呈现出弱行政化而非强行政化的特质。法院组织形态中的“去行政化”并不是孤立的问题,而是需要置于法院与外部关系的整体视域中把握,由此才能认识其中的深层机制,探寻适宜的改革举措。

关键词: 基层法院 组织形态 县域治理

刘磊,中南财经政法大学法学院讲师。

一 问题与进路

中国法院组织形态饱受批评,其中最为盛行的是“司法行政化”的观点,认为法院组织形态带有明显的“行政化”色彩,削弱了法官的独立审判空间,影响审判公正。^[1] 这一批评具有积极意义,有助于促进增强审判权运行的自主性。自“一五改革纲要”(1999 - 2003)制定和实施以来,不同时期改革的重心有所差别,不过历次司法改革有关法院组织

[1] 参见张卫平:《论我国法院体制的非行政化——法院体制改革的一种基本思路》,《法商研究》2000年第3期,第3-11页;陈瑞华:《司法裁判的行政决策模式——对中国法院“司法行政化”现象的重新考察》,《吉林大学社会科学学报》2008年第4期,第134-143页;李传松:《法院审判活动行政化之克服》,《法学》2010年第8期,第118-125页;谢佑平、万毅:《司法行政化与司法独立:悖论的司法改革——兼评法官等级制与院长辞职制》,《江苏社会科学》2003年第1期,第139-143页;蒋惠岭:《法院组织法修改与司法制度改革论丛之九——审判活动行政化之弊害分析》,《人民司法》1995年第9期,第32-34页。

形态方面的举措都将“去行政化”作为重要目标,在增强法官行使权力独立性方面取得了明显的成效。近几年实施的“四五改革纲要”(2014-2018)以通过“去行政化”实现放权作为基调,强化独任法官与合议庭的地位及责任,弱化院庭长的管理权限。然而从实践经验层面看,“四五改革”方案的实施状况并不完全契合改革设计者的期待,学者们普遍倡导的法官独立的目标也并未完全实现。在此方面,一个突出的表现是改革在具体实施中对法官行使权力的边界有所保留,强调对法官行使权力进行“全过程监督”,^[2]强调要处理好放权与监督的关系。^[3]对于这种状况,有论者认为是改革不彻底,没有深入推进“去行政化”。如果主要原因在于改革不彻底,那么依靠高位推动实施就可以促进彻底改革。然而问题是否真的只是如此?

经过历次人民法院改革纲要的实施,我国法院组织形态发生显著变化,不过在一些方面也保持了一定的稳定性。这表明我国法院组织形态有着较为稳定的深层结构,只有深入把握其中的机制,才能更好地认识利弊得失。特别是2019年2月最高人民法院发布的“五五改革纲要”(2019-2023),这份改革纲要在延续此前改革方向和一系列具体部署的基础上,无论是政治性方面,还是审判权运行方面,抑或法院其他管理方面,都更加凸显法院行使权力的整体性,而非法官个体意义上的独立。^[4]然而“去行政化”话语的盛行,使得很多人忽视了对法院建构与运行整体性逻辑的恰当把握。组织形态是一个组织在时空之中的表现形式。形态是一种结构性要素,不同的元素经过有机的排列组合会构成多种形态。^[5]《人民法院组织法》《法官法》等法律基于司法权的特征,对法院的职权、组织机构、人员构成、人员管理、上下级法院关系等要素做出了规定,这些规定为基层法院组织形态设定了基本框架。不过,影响基层法院组织形态的构成要素并不限于相关法律所设定的框架,也包括由其他制度文本(尤其是党内法规)实践活动所形塑的结构性因素。实际上,许多批评者所认为的“行政化”也并不单指前述法律所设定的基本框架,还包含其他因素的影响。不过,这种“去行政化”话语用笼统的标签遮蔽了法院组织形态与党政机关组织形态的显著差异,同时也忽视了我 国法院组织形态的深层影响或形塑机制。若要把握其中的深层机制,需要以更为开阔的视野整体性地考察法院的建构和运行。

对于问题的诊断,或者说什么是需要解决的问题,基于不同的立论基础和出发点会得出不同的结论。概括而言,学术界有关法院组织形态的讨论主要有两种范式。

一种是“个体本位”范式。这种范式居于主流地位,得到许多学者以及部分深受这些学者主张影响的政策实践者的赞成。从个体本位来看,法官是以个体名义直接裁判、直面外部社会并承担责任,法院组织形态应当以个体法官行使权力为中心。也就是说,在个体本位范式中,法官个体具有独立意义,个体的法官是中立、正义且富有智慧的,最能够实现司法公正,^[6]

[2] 参见《最高人民法院关于落实司法责任制完善审判监督管理机制的意见(试行)》(法发[2017]11号)。

[3] 参见李少平:《正确处理放权与监督,坚定不移全面落实司法责任制》,《人民法院报》2018年3月28日第5版。

[4] 最高人民法院副院长李少平在关于“五五改革纲要”的答记者问中指出,应当从法院整体责任的角度,来理解“让审理者裁判,由裁判者负责”。参见《“五五改革纲要”暨中国法院司法改革白皮书新闻发布会》, <http://www.court.gov.cn/zixun-xiangqing-144122.html>, 最近访问时间[2019-05-15]。

[5] 对于“组织形态”的详细讨论,参见杨少杰著:《进化:组织形态管理》,中国发展出版社2014年版,第32-40页。

[6] 参见谢佑平:《论以审判为中心的诉讼制度改革——以诉讼职能为视角》,《政法论丛》2016年第5期,第109-115页。

而法院内部层级式的组织形态不利于实现司法公正,要排除院庭长等管理者对独任法官或者合议庭行使权力的管理和影响,要减少甚或取消副院长、庭长、副庭长设置,^[7] 弱化甚至取消审判委员会。^[8] 个体本位范式的指向是实现以“法官独立”为核心内容的“法院独立”。^[9] 在学术界,个体本位范式在很长时间都居于笼罩性的支配地位,深刻地影响着人们对中国法院的认知及塑造。

另一种是“整体本位”范式。整体本位范式是针对个体本位范式解释力之不足而逐渐形成。整体本位体现在两个层面:一是作为实然状态的整体本位,二是作为研究视角的整体本位。在很多情况下,这两个层面紧密相连。认为中国法院建构与运行的实然状态是整体本位的学者,通常倾向于采取将法官个体行为置于法院整体组织形态、将法院建构和运行置于整体政治架构和社会条件中考察的研究进路。在诸多研究中,苏力有关基层司法制度的研究较早带有此种范式的特点。^[10] 在此之后,左卫民有关法院院长的角色、审委会运行状况等问题的讨论,^[11] 侯猛有关最高人民法院的研究,^[12] 刘忠关于法院院长选任、法院内部治理、分庭管理制度等问题的探析,^[13] 喻中对以法官个体独立为基础的“司法中心主义”的反思,^[14] 方乐关于审判运行机制的探究,^[15] 都在不同程度或不同侧面体现出整体本位的取向。明确提出“整体本位”的是顾培东。在顾培东看来,中国法院改革的方向不是要从法院整体本位转向法官个体本位,而是要在坚持法院整体本位的基础上,从院庭长主导转向以法官为主导。就研究进路而言,无论从宪法制度安排,还是从法院在政治结构中的地位,抑或从司法生态看,考察中国法院都更适宜采取“法院整体本位”。^[16]

按照美国学者托马斯·库恩(Thomas S. Kuhn)的观点,科学首先是学界共同认可的假设、理论框架及方法构成的范式,当范式受到挑战以至于无力应对时就会出现新的范式。^[17] 之所以会出现“整体本位”范式,根本原因在于中国法院建构和运行的实然状态体现的是“整体本位”,而采用“个体本位”范式认识“整体本位”的中国法院会出现种

[7] 参见陈瑞华著:《司法体制改革导论》,法律出版社2018年版,第170-171页。

[8] 参见徐向华课题组:《审判委员会制度改革路径实证研究》,《中国法学》2018年第2期,第28-55页。

[9] 参见蒋惠岭:《“法院独立”与“法官独立”之辩——一个中式命题的终结》,《法律科学》2015年第1期,第48-55页;陈卫东:《司法机关依法独立行使职权研究》,《中国法学》2014年第2期,第20-49页。

[10] 参见苏力著:《送法下乡:中国基层司法制度研究》,中国政法大学出版社2000年版。

[11] 参见左卫民:《中国法院院长角色的实证研究》,《中国法学》2014年第1期,第5-25页;《审判委员会运行状况的实证研究》,《法学研究》2016年第3期,第159-173页。

[12] 参见侯猛著:《中国最高人民法院研究——以司法影响力切入》,法律出版社2007年版。

[13] 参见刘忠:《政治性与司法技术之间:法院院长选任的复合二元结构》,《法律科学》2015年第5期,第17-29页;《条条与块块关系下的法院院长产生》,《环球法律评论》2012年第1期,第107-125页;《格、职、级与竞争上岗——法院内部秩序的深层结构》,《清华法学》2014年第2期,第146-163页;《规模与内部治理——中国法院编制变迁三十年(1978—2008)》,《法制与社会发展》2012年第5期,第47-64页;《论中国法院的分庭管理制度》,《法制与社会发展》2009年第5期,第124-135页。

[14] 参见喻中:《法治中国建设中的独立审判——与张新宝先生商榷》,《东方法学》2014年第4期,第134-137页;《从立法中心主义转向司法中心主义?——关于几种“中心主义”研究范式的反思、延伸与比较》,《法商研究》2008年第1期,第22-28页。

[15] 参见方乐:《审判权内部运行机制改革的制度资源与模式选择》,《法学》2015年第3期,第26-40页。

[16] 参见顾培东:《法官个体本位抑或法院整体本位——我国法院建构与运行的基本模式选择》,《法学研究》2019年第1期,第12-17页。

[17] 参见[美]托马斯·库恩著:《科学革命的结构》,金吾伦、胡新和译,北京大学出版社2012年版,第36-43页。

种不适应或者张力。尽管“个体本位”是认识法院建构与运行的一种视角,也有其一定的经验基础(典型的经验基础是英美法系的法院),然而许多论者将之用于认识中国法院时赋予其规范意义,以此作为评判中国法院的标准。一些学者虽然用实证分析或者说社会科学的经验研究方式研究中国法院,然而潜在预设依然是个体本位,以“错误法社会学”^[18]或者是“差距研究”(gap studies)^[19]的进路讨论中国法院建构和运行如何“出错”或“扭曲”,而忽视了对中国法院正常运行状态的考察。

本文以“整体本位”范式作为引导,注重对经验场域的整体关注以及对研究对象的整体把握,^[20]试图揭示法院组织形态的深层机制。在具体操作层面,文章以基层法院作为研究对象,采取整体性的视域,将基层法院组织形态置于县域治理的场域中考察。县域治理是对县域公共事务的治理,治理主体包括党委、国家机构、企业、社会组织以及公民个人等。^[21]由于历史和现实的原因,党委和政府是县域治理最重要的主体,法院及其他国家机构均要参与到党委政府主导的县域治理之中。需要注意的是,中国有四级法院,不同层级法院的组织形态有很大程度上的同构性,然而在功能定位、机构设置、具体机制方面也会存在不少差别。^[22]研究中国各级法院的组织形态是一项系统工程,对某一级别法院,甚至对某些地区或某种类型法院的研究,都无法替代对其他级别、其他地区或其他类型法院组织形态的研究。若要深入且完整地认识中国法院的组织形态,需要通过对不同层级、不同地区、不同类型法院开展经验研究才能达成。

之所以将此问题放置在县域治理中考察,是因为尽管《人民法院组织法》《法官法》等法律在设定基层法院组织形态上起到显著的建构作用,然而实然状态下基层法院的组织形态还会受其在县域治理场域中与外部多种主体的实际互动的影响或塑造。因此,考察基层法院的组织形态,就不能只考察其制度建构意义上的一面,还要结合正式制度与非正式制度、制度建构与运行状况一并考察。^[23]除此之外,还有一个重要的考虑在于,县域治理在我国的国家治理体系中居于基础性地位,县域法治构成国家法治体系的基础环节。^[24]

[18] 以揭示规范与事实之偏离与分裂为己任的主流法社会学研究被称为是“错误法社会学”。参见泮伟江:《超越“错误法社会学”:卢曼法社会学理论的贡献与启示》,《中外法学》2019年第1期,第37-53页。

[19] See Jon B. Gould and Scott Barclay, “Mind the Gap: The Place of Gap Studies in Sociolegal Scholarship”, *Annual Review of Law and Social Science* 8 (2012), pp. 323-335.

[20] 关于法律经验研究的整体论进路的阐述,参见陈柏峰:《法律经验研究的机制分析方法》,《法商研究》2016年第4期,第52-53页;王启梁:《法学研究的“田野”——兼对法律理论有效性与实践性的反思》,《法制与社会发展》2017年第2期,第136-138页。

[21] 参见杨华:《县域治理中的党政体制:结构与功能》,《政治学研究》2018年第5期,第14页。

[22] 《最高人民法院关于全面深化人民法院改革的意见——人民法院第四个五年改革纲要(2014—2018)》提出“推动实现一审重在解决事实认定和法律适用,二审重在解决事实和法律争议、实现二审终审,再审重在依法纠错、维护裁判权威”。此后,《最高人民法院关于深化人民法院司法体制综合配套改革的意见——人民法院第五个五年改革纲要(2019—2023)》提出“优化四级法院职能定位。完善审级制度,充分发挥其诉讼分流、职能分层和资源配置的功能,强化上级人民法院对下监督指导、统一法律适用的职能。健全完善案件移送管辖和提级审理机制,推动将具有普遍法律适用指导意义、关乎社会公共利益案件交由较高级别法院审理。推动完善民事、行政案件级别管辖制度。推动完善民事、行政再审申请程序和标准,构建规范公正透明的审判监督制度”。

[23] “在许多情形下,非正式过程运作比比皆是,与我们从官方的正式制度或文本资料上看到的正式、理性的形象时常形成鲜明的对比”。周雪光:《寻找中国国家治理的历史线索》,《中国社会科学》2019年第1期,第95页。

[24] 参见公丕祥:《新时代的中国县域法治发展》,《求是学刊》2019年第1期,第1-14页;《传统中国的县域治理及其近代嬗变》,《政法论坛》2017年第4期,第3-11页。

如政治学者所言,县一级构成国家政权体系最为完整的基层结构,具有“地方国家”(Local State)的特点——“地方层次的国家组织,是国家在地方层次的完备体现物。它是国家在地方的代表,其行为不仅体现着具有普遍性的国家性,而且还带有鲜明的地方性”。^[25]不仅如此,最高人民法院也强调基层法院应当在县域治理中发挥作用。^[26]在此意义上,由县域治理视角考察基层法院组织形态的深层机制,能够较好地体现整体性的研究进路。近年来,笔者先后在山西、江苏、湖北、四川等地开展调研,对基层法院庭长、审判执行法官、辅助人员,以及中院法官、地方党政干部进行了深度访谈,查阅大量文件和统计数据。

二 基层法院的对外承接机制

县域治理有两套体制,一套是科层体制,另一套是党政体制。^[27]在科层体制中,基层法院是行使审判权和执行权的专门机构;在党政体制中,基层法院是需要承接和完成党委决定的治理要求的机构。在这两种体制之间,党政体制有着比科层体制更高的权威。在基层法院,承担吸纳和整合县域治理要求功能的是法院党组;在党组中,与县域治理联结最为紧密、参与度最深的是院长。

(一)通过院长吸纳县域治理要求

中国法院管理实行院长负责制,在法院与外部政治系统的互动中,法院院长的角色最为重要。在党政体制中,院长的另外一个身份是党组书记。^[28]法院院长有着政治家、管理者、法律家等多重角色,^[29]各个层级法院院长的角色存在一些差别。总体而言,最高人民法院院长、高级人民法院院长的主要角色是政治家,政治性置于首位,司法技术为其次,当司法技术和政治性冲突时,政治性优先;中级人民法院院长、基层人民法院院长的司法技术要求相对强一些,司法技术和政治性被等量齐观。^[30]在审判执行业务方面,基层法院院长需要将县域治理要求吸纳到重要个案的考量之中;在司法职能延伸方面,基层法院院长推动法院以延伸司法职能的方式参与到地方社会治理中。具体而言,法院院长吸纳县域治理要求主要有如下几种方式。

一是参加地方党政机关组织的会议。以笔者在四川省C市(县级市)法院统计的数据为例。在这些会议中,党委召开的会议最多,其次是政府、政法委召开的会议(图1)。由此可以看出,在县域治理的诸多主体中,与基层法院联系较为密切的是党委、政府、政法委。从法院的参会主体看,院长参会次数最多(表1、图2)。这表明院长是法院与外部党

[25] 贺东航:《当前中国政治学研究的困境与新视野》,《探索》2004年第6期,第54页。

[26] 最高人民法院院长周强在指导陕西省延安市富县人民法院党组专题民主生活会时指出:“建设好县级法院,更好发挥司法在县域、乡村治理中的重要作用。”参见徐隽:《在县域治理中发挥好司法作用》,《人民日报》2014年7月21日第5版。

[27] 科层体制具有专业分工、法定性、技术主义、职责边界明晰、事本主义等特质,各个构成部分按照法律规定履行职责,完成相应的专业事务。党政体制则强调由党委进行全面领导,实现对县域治理主体、资源等的整合与协调。参见杨华:《县域治理中的党政体制:结构与功能》,《政治学研究》2018年第5期,第14-15页。

[28] 法院院长同时有党组书记身份,但出于行文简便考虑,本文将法院院长、党组书记统一称作“法院院长”或“院长”。

[29] 参见左卫民:《中国法院院长角色的实证研究》,《中国法学》2014年第1期,第5-25页。

[30] 参见刘忠:《政治性与司法技术之间:法院院长选任的复合二元结构》,《法律科学》2015年第5期,第28页。

政系统发生联系的最重要的主体。这些会议大多数是县域治理的一般性会议,不需要法院实质性地参与其中,院长参加会议主要是了解相关政策情况和工作部署,对全县各个方面工作的基本情况有总体上的把握。部分会议与法院职能存在紧密联系,需要法院在其中发挥重要作用。对于这些会议,院长参与讨论、提出法院的方案、促成决策达成。

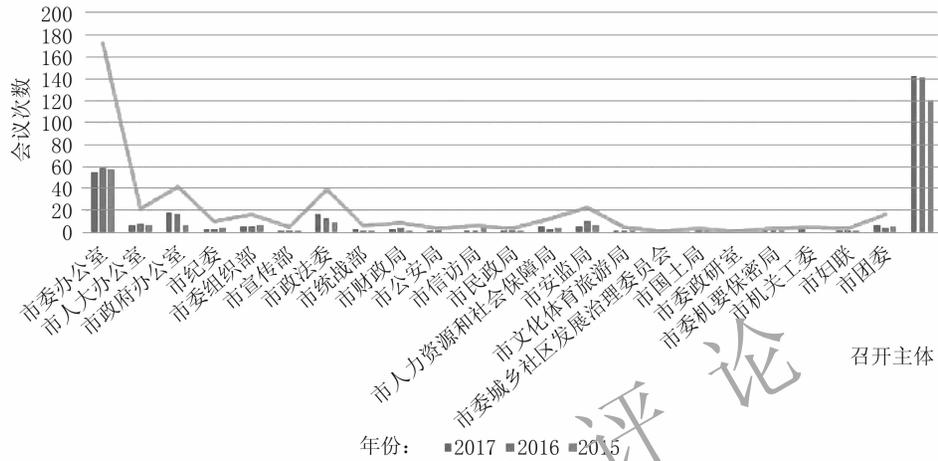


图1 四川省C市法院参与地方会议统计

表1 四川省C市法院各类人员参与地方会议统计

| 参会人员类别 | 年份 | | |
|-------------------|-------|-------|-------|
| | 2015年 | 2016年 | 2017年 |
| 全体 | 0 | 0 | 2 |
| 院长 | 54 | 60 | 54 |
| 院领导班子 | 1 | 4 | 3 |
| 分管领导 | 45 | 52 | 44 |
| 部门负责人 | 4 | 7 | 8 |
| 具体工作人员 | 5 | 3 | 3 |
| 院长、分管领导 | 1 | 2 | 5 |
| 院长、分管领导、部门负责人 | 0 | 0 | 1 |
| 领导班子、部门负责人 | 1 | 1 | 0 |
| 领导班子、中层以上干部 | 0 | 0 | 1 |
| 领导班子、具体工作人员 | 0 | 0 | 1 |
| 分管领导、部门负责人 | 4 | 8 | 5 |
| 分管领导或部门负责人 | 0 | 1 | 0 |
| 分管领导或具体工作人员 | 1 | 0 | 0 |
| 分管领导、部门负责人、具体工作人员 | 1 | 0 | 2 |
| 分管领导、具体工作人员 | 1 | 5 | 3 |
| 部门负责人、具体工作人员 | 0 | 0 | 4 |
| 总计 | 118 | 143 | 136 |

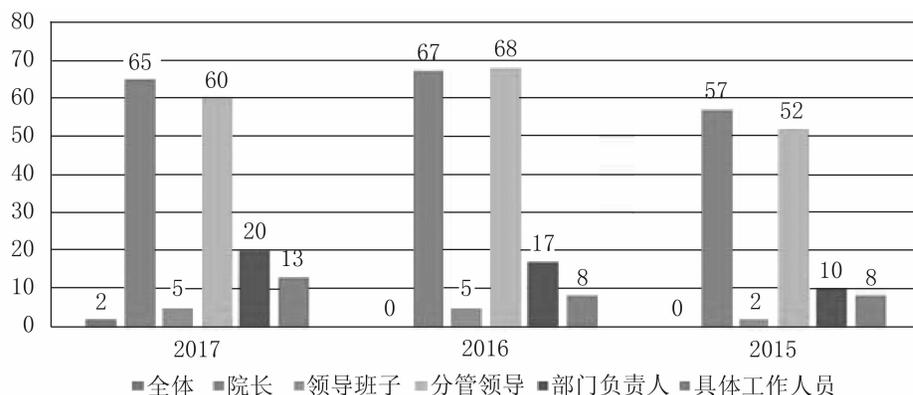


图2 四川省C市法院各类人员参与地方会议比较

在基层法院,只有极少数案件会转化为对县域治理有显著影响的案件。此种案件一般都对县域治理的重点工作、中心工作有影响。常见的重点工作或中心工作有招商引资、工业园区建设、征地拆迁、创建卫生城市等。由司法案件到县域治理案件的转化主体是党委,^[31]转化机制主要是党委召开的会议。通过召开会议,党委对案件的治理属性作出判断。在有的情况下,政法委会直接召开协调会议确定案件的治理属性。一般来说,现在政法委在案件处理中主要起到协调作用,不会对案件的审理提出终局性意见。^[32]鉴于县委书记在县域治理中的领导地位,除了以会议的方式来界定案件属性之外,县委书记在会议之外表达的个人意见也会成为影响案件治理属性的因素。^[33]湖北省N市C县法院院长在访谈中谈到:“有些问题是通过会议的方式讨论和决定。在有的问题上,县委书记在会议之外的态度、承诺、指示也会起到重要影响作用。对于县委书记的这种表态,我们在办案中也是会考虑的。”基层法院院长会参与到这一转换过程中。一方面,院长将法院的专业性认知和判断传输到党委或政法委;另一方面,院长将党委以及其他县域治理主体的治理考量传输到法院。法院院长是两方面信息的重要结合点。由于独立审判话语的影响以及防止领导干部干预司法机制的构建,法院院长一般不会直接、深度介入到个案的实际审理过程中,而是起到协调、引导的作用。如果这些案件被提交审委会,院长主持审委会展开讨论。在审委会讨论中,院长会将了解到并且认为重要的县域治理考量因素提出供参会人员讨论。

[31] 对于进入到司法程序的案件,本文区分了“司法案件”和“县域治理案件”。在本文的语境中,前者包含了后者。

[32] 中共中央政治局2018年12月27日审议通过的《中国共产党政法工作条例》第12条关于政法委主要职责任务的规定包括“(四)了解掌握和分析研判社会稳定形势、政法工作情况动态,创新完善多部门参与的平安建设工作协调机制,协调推动预防、化解影响稳定的社会矛盾和风险,协调应对和妥善处置重大突发事件,协调指导政法单位和相关部门做好反邪教、反暴恐工作”。有研究表明此种状况在多年之前就已经开始出现。侯猛教授的研究表明,基层政法委员会在案件协调过程中往往处于被动和消极的角色,而不是通过积极的方式介入。政法委的消极角色实际上也导致协调案件数量并不是很多。参见侯猛:《司法改革背景下的政法治理方式——基层政法委员会制度个案研究》,《华东政法大学学报》2003年第5期,第103-104页。

[33] 此种隐性的个殊化影响方式可能会因个人利益而造成不当干预。近年来,预防领导干部干预司法的制度建构正在实施并不断完善。参见陈柏峰:《领导干部干预司法的制度预防及其挑战》,《法学》2015年第7期,第37-45页。

二是参加调研活动。在基层法院领导班子成员中,院长的调研任务最多。最高人民法院在《关于加强人民法院领导干部调研工作的规定》(法发[2014]10号)中指出:“各级人民法院要把领导干部调研工作列入党组重要议事日程,定期研究,定期安排,定期检查,确保落实。主要领导干部要率先垂范,带头开展调研。”“地方各级人民法院和军事法院等专门法院的其他领导干部到基层调研每年累计不少于60天。”“各级人民法院领导干部要在基层确定1至2个调研联系点,定期开展调研指导。”“各级人民法院领导干部到基层调研要多同当地群众座谈,多同当地党委、政府、人大、政协负责同志以及人大代表、政协委员座谈沟通,多深入农村、企业、社会组织中了解情况,多同基层法院干警座谈交流,向群众学习,向实践学习。”法院院长的调研安排既有来自地方党委、人大的要求,也有来自上级法院的要求。对法院院长调研工作进行督促和考核,是地方党委、人大以及上级法院对基层法院进行调控的重要方式。院长在调研中不仅要关注与具体审判业务有关的问题,还要关注与当地社会治理密切相关的问题。对此,最高人民法院的上述规定要求:“对于涉及党和国家工作大局以及对当地经济社会发展具有重要参考价值的调研报告,还要及时送交相关部门参考。”由此可见,院长参与调研成为基层法院与外部系统密切联系的重要方式,也成为县域党政系统、上级法院了解基层治理情况和基层司法状况的一种途径。

三是建立联系点。建立联系点是“从群众中来,到群众中去”工作方法在制度实践层面的体现。基层法院与地方党政机关都会根据县域治理的要求,与相应的乡镇或村居建立联系点。在基层法院,与联系点对接的主要工作由院长承担,副院长也会在分管工作范围内承担部分联系工作。与其他乡镇、村居相比,建立联系点关系的单位与该乡镇、村居之间的联系会更为频繁、紧密。各个单位的联系举措会有一些的共性,通常是根据党委确定的中心工作调整和部署。例如现在在全国推进“精准扶贫”,法院也要参与其中。有的联系举措会有特殊性,与各个单位自身的职能特点相关。如江苏省X市H区法院与当地Z镇建立了综合治理共建关系。按照签订的联系工作计划,H区法院和Z镇的主要领导每半年研究一次法治共建问题,交流双方法治建设工作经验;法院主要领导不定期到该镇开展调研,了解法治建设开展和落实情况,帮助解决法治建设中存在的问题和困难。联系点实际上成为法院院长了解县域治理(特别是乡镇、村居层面的治理)状况的重要联结纽带。

(二)通过党组整合县域治理要求

《人民法院组织法》《法官法》均无关于法院党组的规定,但是依据党内法规,四级法院都设有党组。法院党组是同级党委的派出机构,也是法院内部的权力运行中枢,成为党实现“嵌入式领导”或者说将党的话语体系及意志嵌入司法场域的重要组织载体。^[34]法院党组的绝大多数成员拥有党组成员和法官双重身份。法院党组成员的具体构成没有明确、固定的要求,一般来说由院长、副院长、纪检组长、政治处主任作为党组的基本班底。

[34] 参见胡德平:《中国共产党党组政治研究》,复旦大学国际关系与公共事务学院2014年博士论文,第124页;张文波:《功能、身份与政治——人民法院党组的治理机制》,《交大法学》2018年第3期,第79-91页。

随着执行局的重要性日益显现,在有的地方,拥有中共党员身份的执行局局长也会进入党组。党组成员排名比较固定,与职务重要性、资历深浅有关。

法院内部领导结构中存在党组和领导班子这两套高度重合的结构。党组是党内班子,领导班子是行政班子。一般来说,党组成员都是领导班子成员,少数领导班子成员如果非中共党员则不属于党组成员。近年来,最高院要求审委会专职委员进入行政班子,但是专职委员一般来说并不是党组成员(表2)。这就形成了党组内嵌于行政领导班子的双层结构。按照中国政治运作的一般逻辑,在各个非党的国家机构和单位中,重大事项应当先由党组讨论研究决定,再由行政班子推动执行。^[35] 基层法院很少有民主党派人士,党组和领导班子的人员重合度很高,形成党政一体化的决策模式。

在进入法院的县域治理问题上,党组发挥着整合县域治理要求的作用。这种整合作用主要体现为两个方面:

一方面是党组成员分工汇集县域治理要求。除了院长之外,党组其他成员也需要承担汇集县域治理要求的作用。其他成员主要在分管工作范围内,了解有关县域治理的信息。在法院内部,党组成员之间会形成一定的分工(表2)。院长的大部分时间和精力用于处理法院与外部关系的工作上,具体业务工作的管理主要由领导班子其他成员承担。与对院长更强调行政能力不同的是,对于领导班子其他成员更为重视其业务能力,分工安排主要考虑业务专长。一般来说,除了政治处主任、纪检组长之外,副院长承担对口管理范围内的重要行政事务管理、审判执行业务管理、审判绩效管理、审判态势管理以及作风管理等工作。

表2 江苏省X市H区法院行政领导班子成员工作分工(2016年)

| 序号 | 姓名 | 职务 | 分工 |
|----|-----|------------|--|
| 1 | YTM | 党组书记、院长 | 党组书记、院长,负责党风廉政建设 |
| 2 | WJG | 党组成员、副院长 | 分管行政庭、少年庭、执行局。联系Y人民法庭。 |
| 3 | DXR | 党组成员、副院长 | 分管刑庭、法警大队、行政装备科。负责基建、法治与平安创建、社会治安综合治理工作。联系X人民法庭。 |
| 4 | XHJ | 党组成员、副院长 | 分管民一庭、人民法庭、信访办公室。 |
| 5 | YYS | 党组成员、政治处主任 | 分管办公室、政治处、书记官处、机关党委。负责机关作风建设、壮村扶贫、双拥、招商引资工作。 |
| 6 | CXM | 党组成员、纪检组长 | 分管监察室,负责纪检工作。 |
| 7 | YCY | 审判委员会专职委员 | 分管民二庭、诉讼服务中心、立案庭、司法鉴定科。联系N人民法庭。 |
| 8 | TW | 审判委员会专职委员 | 分管审判监督庭、研究室、审判管理办公室。联系L人民法庭。 |

对于一些引起地方党委、人大、政府关注,与县域治理紧密相关的案件,分管副院长或专职委员会亲自对外协调沟通。在这些案件的办理中,分管领导成为法院内部汇集县域

[35] 中共中央于2019年4月印发修订后的《中国共产党党组工作条例》第四条第(五)项规定:“坚持正确领导方式,实现党组发挥领导作用与本单位领导班子依法依规履行职责相统一。”

治理要求的重要主体。院长之外的党组成员需要承担接受地方党委考核、联系人大代表政协委员、挂钩村居企业、开展调研等工作,这些均是法院与外部系统发生联系的重要途径。党组成员可以在开展这些工作的过程中,了解各自分管领域中与县域治理相关的问题。党组运行实行的是民主集中制,党组成员在汇集与县域治理相关的情况后不能独自决定,而是要向院长汇报。这样一来,与县域治理相关的信息最终会进入院长的视野。

另一方面是党组会议研究县域治理要求。基层法院党组的领导作用主要通过党组会议的形式体现。党组会议上对重大问题进行研究,特别是涉及到人事的问题需要经过党组会议讨论。党组会议一般是一个月召开一次,有时候会根据问题的重要性,由党组书记决定临时召开党组会议或者延期召开。结合各地基层法院的情况来看,党组会议一般有这样一些基本规则:(1)党组书记决定议题,党组成员提出议题;(2)党组书记召集并主持会议;(3)实行民主集中制原则和少数服从多数原则;(4)必要时可召开党组扩大会议;(5)及时向县委汇报法院党组会议对一些重要事项的讨论情况。按照这样的规则,法院院长根据自己以及领导班子其他成员了解到的县域治理情况,综合权衡考量之后决定召开党组会议,将其中重要问题提交党组会议讨论。法院党组还会召开党组扩大会议,根据情况要求党组成员之外的其他相关人员列席会议。为了确保中央以及地方党委的政策得到顺利实施,法院党组还会在党组会议上讨论绩效考评方案,通过考评机制推动法院工作按照中央和地方党委的要求开展。为了保证地方党委能够及时了解基层法院对一些县域治理问题的态度和应对举措,法院党组会议的一些相关会议纪要需报送同级党委。

按照法律规定,审判委员会是人民法院内部的最高审判组织。但是调研发现,法院内几乎所有接受访谈者都认为在许多与县域治理相关的案件上“当然是党组会议说了算”,党组事实上享有重大案件的真正决定权。从人员构成上看,审判委员会的成员与院党组的成员并不一致。审判委员会成员比法院党组成员多,二者之间有一定的重合度。审判委员会吸收专职委员、主要业务庭(局)的庭(局)长、资深法官作为成员,党组成员中的大部分都是审委会成员。在这种人员构成状况下,审判委员会权力的有效行使依赖于党组,特别是院长的权威。从法定职能上看,审判委员会是审判议事机构,可以调动的权力和资源有限。就法院内部而言,党组掌握的人事和财政权力是审委会有效运行的重要组织保障;就基层法院与外部系统的关系而言,法院党组可以在重大案件处理中发挥与地方党委政府沟通和协调的作用,从而为案件处理提供多方面的保障。

三 基层法院的内部调控机制

县域治理要求不仅需要通过基层法院院长和党组吸纳与整合,还需要进入法院具体的审判和管理过程中,由内部调控机制传输和回应。这种内部调控机制的设置,不仅需要回应法律职业主义(Legal Professionalism)所说的审判管理问题,还要回应整个治理体系所提出的要求。

(一) 层级式的传输机制

传输机制所要解决的问题主要是,如何将已被法院党组吸纳和整合的县域治理要求

传输到法官；法官在审判执行及其他工作中，如何将感受到的问题传输到法院管理层，进而通过管理层反馈到党委主导的县域治理体系中，促进传输到法院的县域治理要求的调整和改进。

中国法院内部基本的组织架构是按照科层制（bureaucracy）原理建构和运行的。^[36]按照共产党的组织原则，法院党组实行的是“集体领导，个人负责”的领导和执行体制。这种体制与法院内部“审委会—院长—分管副院长—庭长—合议庭—承办人”这一纵向层级式管理体制相联结，形成“命令—服从”的调控机制。基层法院对县域治理要求的传输，正是通过内部的这种调控机制来实现。具体主要体现在以下两个方面。

第一，院庭长对审理执行过程的监督是层级传输的重要依托。从法定程序上来看，重大案件中的县域治理考量进入法院之后，经分管副院长、院长的审慎权衡提交到审委会，由审委会集体研究。近几年的司法改革取消了院庭长签发案件制度，赋予承办人独立签发的权力，因此在一般案件的审理中，层级式管理对审判运行的影响并不大。不过对于一些涉及县域治理问题的案件，层级式管理可以为地方党委政府对案件的治理考量进入司法过程留下制度性渠道。如四川省A市中院一位庭长在接受访谈时就认为：“院庭长把关其实也是党对司法进行领导的重要方式。”除此之外，这种层级式管理机制也为承办法官吸收外部治理考量并将之融入办案过程提供制度保障。在这样的制度条件下，不仅法院管理层有“过问”案件的动力，承办人也有主动向庭长、分管院长请示的动力，甚至来自于承办人方面的这种动力还更大。这种制度性渠道能够比较有效地保障审判执行过程与外部系统之间的有效互动，将县域治理要求传输到承办法官。

第二，职级晋升是层级式传输的重要保障。法院内部的职务分为审判管理职务、非审判管理职务、党内职务这三种。尽管司法改革将司法人员脱离公务员序列实行单独管理，但是法院内部依然（并且也需要）存在职级晋升，而且也会与公务员序列进行隐性比较。职级晋升与法官的收入待遇、社会认同联系紧密。影响职级晋升的主要有三个方面因素，一是法院管理层意见，二是民主测评意见，三是工作资历和业绩。在这三个方面中，法院党组掌握最终决定权，党组成员对分管的普通工作人员、中层副职、中层正职有建议权，院长对所有人员的晋升有事实上的最终决定权。在各个业务庭（局）内，庭（局）长对本庭（局）内法官的岗位安排、职级晋升有重要的影响作用。访谈中不少法官坦言，在职级晋升上，来自党组、院庭长的影响非常显著。这构成法院内部秩序的“深层结构”，^[37]形成了一定程度上的服从和支配关系。正是因为存在这种“深层结构”，法院内部对案件审理执行的监督机制才能够实质性地运行。

如果离开了审判执行监督和职级晋升机制，来自县域治理的要求就难以顺利地在法院内部传输。法院中处于不同层级的人员对县域治理要求的感受能力和获取的信息存在

[36] 美国法学家达玛什卡（Mirjan R. Damaska）分析指出：“在大多数社会主义国家中，司法组织中所呈现出来的严格等级制的特征远较传统的大陆法系国家来得更为明显。因此，科层式理想型的分析框架将有助于揭示社会主义法律程序中的某些特征。”[美]米尔伊安·R.达玛什卡著：《司法和国家权力的多种面孔：比较视野中的法律程序》（修订版），郑戈译，中国政法大学出版社2015年版，第23-31页。

[37] 参见刘忠：《格、职、级与竞争上岗——法院内部秩序的深层结构》，《清华法学》2014年第2期，第146-163页。

差异。与承办法官相比,院庭长(特别是院长、副院长)承受着来自地方党委领导和人大监督的约束。分管副院长和庭长通常是某个方面的业务骨干,与普通法官相比,有更为丰富的业务经验,对县域治理要求的把握能力也会更强。与之相比,一般承办法官并不需要直接面对这样的监督约束和责任要求。除了在审判执行业务上需要经过这种层级式的传输过程,在司法职能延伸的事务上,县域治理要求也需要经过层级式的传输过程整合法院人员和资源参与其中。例如,江苏省 X 市 H 区法院出台《服务辖区经济发展实施意见》《服务台资高地十项举措》,开展“法官进千企”法律宣讲活动,发放《关于企业防范经营法律风险六十项提示》宣传册。这些意见和活动方案是在院党组会议或者院长办公会形成,通过分管领导和业务庭(局)长传输至相关庭室,调动该庭室的力量参与其中。

不过,法院内部并不是强行政化而是弱行政化的运行模式。这在一定程度上使得层级式传输并不是单向的,而是存在信息传输的反馈机制。法院内部的行政化色彩之所以相对较弱,这与审判活动的办案方式存在很大关系。审判活动采取合议庭制和独任制两种基本方式,只有少数案件的裁判是由审委会最终决定。在“四五改革”之前,随着案件数量日渐增加,“案多人少”压力不断增大,院庭长在绝大多数案件中的把关作用实际上主要体现为审核而非审批,承办法官在审理绝大多数案件中的自主空间比较大。山西 J 市 Q 县民庭庭长在接受访谈时曾言:“法院里人与人之间关系的行政化色彩并不是非常明显,行政化色彩最多的可能是在法官与书记员之间。绝大多数案子怎么处理,实际上都只是法官自主决定。在发表意见讨论案件的时候,大家都是一人一票,庭长只不过是多了一个将案子提交给分管副院长,进而提交到审委会的权力。”在案件审理中,院庭长与承办法官之间通常并不存在严格的“命令-服从”关系,合议庭或独任法官坚持自己的看法而不接受院庭长意见的情况也并不鲜见。

除此之外,法院内部的单位制结构也弱化了单向的行政化运行。法院不仅是法官的工作场所,也是其生活和社会活动的重要场域,在这样的场域中,法官具有“单位人”的身份特点。一方面,单位制中存在“依赖性结构”,^[38]法官需要服从单位领导的要求;另一方面,单位领导也要敢于为法官承担责任和抵御外在压力。^[39]这种单位化的环境使得普通法官与院庭长等管理者之间,不仅有工作中的正式交往,也有许多基于日常生活和社会活动而产生的非正式交往,这两种交往常常交织在一起。在有些情况下,非正式交往可能对管理者构成“反制”。如有法官在接受访谈时所言:“领导同志也要会做人,会懂得下属的难处。领导同志如果不会做人,下属要是被逼得比较厉害,在平时工作中都可能给他‘难看’,让他下不了台。大家都是一个单位的,总是抬头不见低头见,没有必要闹到那个地步。”在这样的交往模式下,普通法官与院庭长等管理者之间的信息传输渠道就相对多样和开放,而非简单的自上而下单向传输。除了制度规定的途径之外,承办法官还可以基于在单位生活中形成的一些非正式关系网络传输和反馈信息。

[38] 参见李汉林、李路路:《资源与交换——中国单位组织中的依赖性结构》,《社会学研究》1999 年第 4 期,第 44 - 63 页。

[39] 参见吴英姿著:《法官的角色与司法行为》,中国大百科全书出版社 2008 年版,第 180 - 181 页。

正因为法院内部的行政化色彩相对较弱,特别是随着主审法官责任的加强,这种行政化特点会进一步弱化,因此县域治理要求在法院内部的传输并不是单向的,而是存在由承办法官向院庭长反馈的过程。实际上,在对提交审委会的案件的讨论中,尽管审委会发挥重要作用,承办法官依然有很大的自主性。在基层法院,审委会在绝大多数情况下会尊重承办法官对重大、疑难、复杂案件的初始意见,在此基础上形成案件处理的结论性意见。^[40] 审委会的讨论实行少数服从多数的原则,少数不同意见保留并记录在卷,在意见出现重大分歧时,会议主持人可以视情况暂缓做出决定,待进一步调查研究后再讨论。因此,承办法官和合议庭发表意见的空间比较充分。

(二) 行政主导的回应机制

回应机制所要解决的有两个重要问题,一是将传输到一线法官的县域治理要求具体实施于审判执行业务中,二是将法院形成的实施方案与外部系统的需求进行衔接。基层法院对县域治理要求的回应机制以行政主导的方式运行。行政主导的回应机制之所以能够运行,关键在于作为法院权力核心的党组掌握干部管理权,从组织方式上保障了党组对法院重大事项的决定权。行政主导的回应机制的作用主要体现在以下两个方面。

一是保障回应方案在法院内部实施。对此,一方面将经由党组整合、层级传输的回应方案布置到相关承办法官、庭室;二是在法院内部形成协调联动机制,以组织、动员法院内部资源,回应县域治理要求。前一点体现为以“行政主导(党组、院长办公会)一审委会讨论—业务庭(局)管理—承办人与合议庭执行”为主要环节的运行过程,后一点体现为法院内部各个部门资源的整合。

对于涉及个案的回应方案,法院行政主导的会议需要与审委会讨论相结合,从而确保回应方案的合法性。经由审委会讨论,有助于形成更为稳妥的意见,也有利于为承办人和合议庭分担办案压力和风险。对于审委会形成的决议,合议庭及相关业务部门必须执行;如有特殊情况,需要改变决议的,由院长或分管院长提交讨论。决议未经半数以上委员讨论通过,不得随意改变。这就在制度层面保证了经由审委会讨论形成的决议的执行力。除此之外,审管办起到管理和督促作用。审管办协助院党组开展目标考核管理,定期复查发改案件,承办法官需对复查结果进行答辩,最后由审委会对发改案件做出决定性结论。如果最终被审委会认定为“问题案件”,承办人和庭长要承担责任。法院的目标考核由党组主导,为了防止目标考核不理想,分管副院长、庭长、承办法官都会重视所管理或办理案件的实际处理效果。基层法院副院长是由县(市、区)委组织部考核,法院内部的考核对其影响和约束的力度并不是很大;但是庭长是由法院内部考核,在这种考核压力下,庭长有动力去推动本庭案件得到妥当处理。一些涉及县域治理但不涉及个案的问题,则是通过党组会、院长办公会讨论确定回应方案。

在应对一些重大案件时,不仅地方党委政府会成立领导小组,基层法院也会成立发挥应急指挥和协调作用的领导小组,统筹协调立案、审判、执行、法警等多部门力量,形成纠

[40] 参见方乐:《审委会改革的现实基础、动力机制和程序建构——从“四五改革纲要”切入》,《法学》2016年第3期,第138-140页。

纷化解合力。与审判案件中主审法官有较大自主权不同的是,开展审判职能延伸事务需要整合法院内部的人力和资源,甚至在一定程度上要打破各个庭室之间的边界,组织多庭室的人员参与其中。例如许多基层法院会与当地一些单位、企业、村(居)委会签订挂钩联系协议、合作共建协议,开展“法官进机关”法制讲座,以及“送法进军营”“送法进校园”等活动。这些活动往往涉及多方面法律知识,需要多个庭室的人员参与。如果缺乏由院党组为核心的行政力量主导推动,严格恪守各个业务庭室之间的权责边界,这些活动就会很难开展。

二是实现回应方案与县域治理体系衔接。在审判执行业务上,法院的回应方案需要与以地方政法委牵头的协调机制相衔接。在基层法院内部,开展此类衔接活动的主要是院长、分管副院长以及庭长。法院院长是政法委员会的成员,从法院工作全局角度参与到与县域治理紧密相关的案件的协调中;如果所涉案件重大且属自己分管庭室,分管副院长会在院长授权和法院内部分工的职责范围内参与协调,与相关党政机关、企事业单位沟通;如果涉及到县域治理问题的只是一般案件,主要由相关业务庭庭长(或副庭长)承担对外协调沟通的职责。这些协调沟通工作对协调人的行政能力、级别规格、社会资本等均有一定要求,并不是普通承办法官可以顺利开展的。对此,湖北省 N 市 C 县法院一位副院长在访谈中谈及:“通常的观念都认为,出面协调的人员的级别越高,显得对协调的事情越重视,这也就越会得到对方重视。如果院长、副院长不去协调,人家可能认为法院不重视这个事情,也就不会把这个当回事,就可能只是敷衍。”

基层法院需要衔接的县域治理构成主体非常广泛,包括党委、人大、政府及职能部门、乡镇、企业、学校、基层组织等。法院与各个政府部门、企事业单位、基层组织之间并不存在制度上的直接联系,需要通过地方党委领导、政法委主导的综合治理体系建立相互之间的联系纽带。地方综合治理委员会通常会根据工作需要,成立专门工作领导小组。以江苏省 X 市 H 区综治委 2014 年设置的工作领导小组为例,有社会矛盾化解工作领导小组、实有人口服务管理工作领导小组、特殊人群服务管理工作领导小组、社会治安工作领导小组、政策法规工作领导小组、预防青少年违法犯罪工作领导小组、学校及周边治安综合治理工作领导小组、护路护线联防工作领导小组。其中,基层法院参与的有社会矛盾化解工作领导小组、特殊人群服务管理工作领导小组、社会治安工作领导小组、政策法规工作领导小组、预防青少年违法犯罪工作领导小组。在这些领导小组中,法院通常由一名副院长担任领导小组副组长或者领导小组成员。通过纳入到综合治理体系之中,基层法院与县域治理相关主体之间可以建立起常规性联系,便于开展工作衔接。

四 对法院“去行政化”问题的审视

在县域治理场域中,基层法院与地方党政系统存在紧密联系,既需要参与到县域治理之中,也需要地方党政系统的支持。法院的构建和运行深嵌在这样的体制架构中,这种紧密的联系必定会影响到法院组织形态。对于在这种体制架构中运行的法院,就不是通过强调“去行政化”能够实现组织形态重构的。实际上,当下我国法院建构与运行中自带的

某些“行政化”特点,并不主要是院庭长权力欲望膨胀的结果,也并非主要是由于各级法院领导层故意忽略所谓的“司法规律”,而是与法院职能工作的实际状况与需求相关。^[41]在我国现有的体制结构中,基层法院对党政体制的嵌入以及对地方治理的参与,这是影响法院组织形态的深层因素。县域治理要求并不只是通过外在于法院的权力结构来传递,还需要通过法院内部的具体组织机制来衔接。这些组织机制支撑着法院与外部体系之间的联系,有助于法院应对外部复杂性和内部复杂性。^[42]就组织形态而言,基层法院一方面会通过内部的组织化机制吸纳和传输县域治理要求,另一方面也需要通过内部组织化机制向以地方党委主导的县域治理体系反馈和回应。从上文的描述和分析看,基层法院现有的组织形态对法官形成了较强的控制力,以与外在政治系统相适应;不过另一方面,这种组织形态也为法官独立行使审判权留下了较大的空间。

由此可见,法院的组织形态受到更大范围的治理结构影响。法院选择什么样的组织形态,很大程度上并不是取决于法院本身,而是深受外部治理结构以及法院在此种治理结构中的位置影响。在党政体制中,法院的组织形态是“党管政法”^[43]这一重要治理原则在法院内部得以实现的组织载体。^[44]法院组织形态的调整和变动,关系到其运行和管理秩序如何与国家整体的治理体系相兼容。推动法院组织形态的变革,离不开对此种深层因素的考量。总体上看,此种兼容性与法院所承载的通过审判实现社会公正的功能和目的并不相冲突。实际上,在基层法院,绝大多数案件与县域治理体系并无太多交集,通过法院内部的审判执行过程即可得到解决。随着独立司法理念的强化、法官责任制的推行、审判权运行机制改革的实施,法院组织形态能够为法官独立审判这些案件提供比较充分的制度保障。从调研了解的情况看,在绝大多数案件的审理过程中,法院管理层与法官之间行政化的命令—服从关系已经非常少见,实际上是按照非行政化的方式来运行。前面所言之法院组织形态与整体治理体系之间的兼容性,并不会影响到绝大多数案件的公正处理。对于外部治理主体对进入司法程序的案件的不当干预问题,可以通过完善司法责任制和防止领导干部干预司法的责任追究机制来抵御和化解,而并非通过“去行政化”就能够解决。

相反,在基层司法场域,如果强力推行比较彻底的“去行政化”改革举措,会面临一些问题和挑战,不利于在司法过程中实现社会公正。对此,可以从以下几个方面来认识。

一是部分基层法官的业务素养与“法官独立”的要求之间存在张力。东部地区以及中西部中心城市的基层法院法官的业务素养总体上比较高,但是广大中西部地区基层法院一些法官的业务素养还不太完备,与法官独立审判所要求的业务素养之间存在不少距

[41] 参见顾培东:《再论人民法院审判权运行机制的构建》,《中国法学》2014年第5期,第287页。

[42] 关于“外部复杂性”和“内部复杂性”的讨论,参见[美]理查德·波斯纳著:《波斯纳法官司法反思录》,苏力译,北京大学出版社2014年版,第5-12页。

[43] 参见侯猛:《当代中国政法体制的形成及意义》,《法学研究》2016年第6期,第3-16页;周尚君:《党管政法:党与政法关系的演进》,《法学研究》2017年第1期,第196-208页;刘忠:《“党管政法”思想的组织史生成(1949-1958)》,《法学家》2013年第2期,第16-32页。

[44] 无论是革命时期还是当代中国,亦无论是中国还是西方抑或其他国家,政党政治是现代司法制度构建和运行的不可避免的影响因素。参见苏力:《中国司法中的政党》,《法律和社会科学》(第1卷),法律出版社2006年版,第256-284页。

离。特别是一些经济发展水平比较低的地区的基层法院,面临人员结构老化、文化层次偏低、法律专业毕业生少的问题,如果没有来自院长、审委会对法官的管理和约束,办案质量就很难得到充分保障。调研时,江苏省 X 市 H 区法院分管刑事案件的副院长就曾言:“我的刑事审判业务水平肯定是全院最好的。如果离开了副院长这一层级在审判业务上把关,刑事审判的质量肯定会受到影响。”除此之外,在县域范围内,人与人的交往总体上比较注重熟人关系,在这样的社会生态环境中,^[45]若无来自法院内部管理层以及法院之外的党政系统的监督,个体法官的行权过程也会存在道德风险,以至于侵蚀司法公正。

二是基层法院和县域治理体系需要面对复杂的社会矛盾。近年来,我国社会矛盾日益多样化、复杂化,许多纠纷隐含着深层次的社会问题,相应案件中的问题往往涉及面广,法律问题和政治问题、社会问题相交织,一些案件的处理会超出法官个体的能力。^[46]这些进入司法程序的案件如果没有得到妥当处理,还可能演变为更为严重的社会和政治问题。县域治理处于各种社会矛盾的直接接触点,需要直接应对诸多社会问题;与上级法院相比,基层法院所处的审级以及区域位置决定了需要直接面对这些问题。处理这些案件需要审慎的考量权衡,调动多方面治理资源。前面所讨论的对外承接机制和内部调控机制的作用的发挥,有助于法院以整体力量把握案件审理和执行的裁量尺度,促使案件得到妥当处理,在个案中取得较好的综合效果,实现社会公正。

三是基层法院组织形态需要与外部治理体系有效衔接。在地方党委主导的社会治理责任体系中,如果简单恪守完全意义上的“法官独立”,会影响一些关涉地方发展、稳定的案件的妥当处理,甚至会增加地方党政系统的治理责任和政治风险。面对这种局面,地方党政系统不可能不重视与基层法院的协调沟通,会通过政法委、人大、上级法院等途径保持对基层法院的影响;法院管理层必定需要在一定程度上维持内部的层级式管理,确保内部运行与外部治理体系的衔接。如有学者所言,“制度上及实践中的责任约束和追究制度,也推动着行政化决策方式的刚性发展”。^[47]

四是基层法官需要通过一定的制度化渠道获取“地方性知识”。尽管法官可以在个人工作及生活中获取地方性的风俗民情、治理需求。然而,高度个体化的方式并不能保障法官普遍获得司法活动所需的带有地方性特征的信息。在此方面,法院内部依托对外承接机制和内部调控机制所开展的活动(尤为突出的是一些职能延伸活动),有助于以法院整体的力量增加法官获取司法活动所需的“地方性知识”的有效性和广泛度,从而提升法官在个案审理和执行中妥当把握法理、事理与情理的司法能力。

因此,在与县域治理相关的少数案件以及审判职能延伸活动中,基层法院需要与县域治理体系发生比较密切的联系,二者之间的联结情况,对县域治理以及法院的案件处理会产生直接影响。如果二者之间缺乏有效联结,会降低县域治理效能、影响相关案件的妥当

[45] 参见顾培东:《当代中国司法生态及其改善》,《法学研究》2016年第2期,第30-31页。

[46] 实际上,类似状况并不只存在于中国。例如,美国法学家考默萨就认为:“在人数众多、事件本身错综复杂的时候,社会对于法治的需求也是最大的,但此时也是法治的供给最为短缺的情形。这并不是说司法制度就不能担当起那些棘手的社会问题的重任,而是说,法院不太可能长时期广泛而深入地介入社会问题的解决。”[美]尼尔·K.考默萨著:《法律的限度:法治、权利的供给与需求》,申卫星、王琦译,商务印书馆2006年版,第173页。

[47] 顾培东:《人民法院内部审判运行机制的构建》,《法学研究》2011年第4期,第10页。

处理,甚至会引发更多的矛盾和问题。就法院组织形态而言,如果过于强调法官独立,对法官缺乏一定程度的约束和控制,外部治理要求就很难传递到审判执行业务中。

与上级法院相比,基层法院是初审法院,其主要的功能定位在于化解纠纷,实现“案结事了”,实现规则之治的功能相对而言处于第二位。基层治理中出现的矛盾是诸多社会矛盾的源头,如果许多问题不能在基层治理体系中得到有效化解,就可能演变为更严重的问题,增加社会震荡和政治风险。这些案件的审理和相关工作的开展,往往蕴含着对法律条文以外的诸多社会和政治因素的考量,在很大程度上需要依靠地方党政系统的支持。这些问题和矛盾,不仅是作为司法问题而存在,也是作为地方党政系统需要面对的县域治理问题而存在,地方党政系统同样需要承担起促进消除矛盾、化解纷争的功能。因此,基层法院所处环境的这种特质,对法院内部组织架构与外部社会和政治系统之间的融合度提出了比较高的要求。如果要促使法院内部运行与外部系统达成比较高的融合度,一定程度的行政管理模式就很难避免,这有助于县域治理体系能够比较灵活、有效地应对进入司法程序的一些重大案件和县域治理难题。^[48]

五 结 语

法院组织形态与外部系统之间的联结问题,并不只是当下中国所独有。例如,美国学者马丁·夏皮罗(Martin Shapiro)指出:“在整个欧洲,人们和法官自身都把法官看成是政府官员,他们组成了国家高级行政机构中的一个部门,这一部门的组织形式、激励机制以及运作方式都与其他部门十分相似……司法独立和司法官员被同化为政府官僚机构的行政人员这两个方面在欧洲大陆国家一直处于相互斗争的状态。”^[49]当然,不同国家的法院组织形态会有差异性,即便是相似的内部组织架构在不同国度的运行效果也会存在差别,而且许多差别是“基于各国特殊的历史状况而产生的”^[50]

在中国这样一个带有明显能动性特质的国家,法院内部的微观权力结构是多方面权衡的结果,服务于法院的内部治理秩序以及国家的整体治理秩序。就此而言,在中国语境中,如有学者所说,“法院的内部治理,是整个政党政治治理的表现”^[51]亦如达玛什卡所言,在能动型国家,“社会生活的全部领域,即使是那些发生在幽暗私隐之处的事务,都有可能接受以国家政策为标准的评价,并按照国家政策的要求被加以塑造”,“当一个国家

[48] 近些年司法改革的总趋势是试图弱化这种模式,以实现“去行政化”。但是这样的改革举措是否能够真正实现,还有待观察。更为重要的是,学界目前对于司法的“行政化”问题的判断可能存在一定的偏差。对此问题的讨论,参见顾培东:《再论人民法院审判权运行机制的构建》,《中国法学》2014年第5期,第284-302页;《法官个体本位抑或法院整体本位——我国法院建构与运行的基本模式选择》,《法学研究》2019年第1期,第3-22页。

[49] [美]马丁·夏皮罗著:《法院:比较法上和政治学上的分析》,张生、李彤译,中国政法大学出版社2005年版,第213、214页。

[50] [美]马丁·夏皮罗著:《法院:比较法上和政治学上的分析》,张生、李彤译,中国政法大学出版社2005年版,第213页。

[51] 刘忠:《政治性与司法技术之间:法院院长选任的复合二元结构》,《法律科学》2015年第5期,第26页。

开始接近于实现其最充分的能动主义潜质的时候,司法与行政便开始融合”。^[52] 对于决定司法体制改革方向的主导政治力量而言,政治系统如何对法院进行控权和放权、法院内部管理如何展开,这都是需要细致考量的问题。随着提交到法院的纠纷日益复杂、司法审判对社会的影响愈发增加、党政系统对法院更加重视,法院需要构建有助于应对外部复杂性的组织架构和运行机制。历次司法改革的总体趋势是向法官以及合议庭放权,与此同时也在不断构建和完善对法官行权的管理机制。之所以要存在一些管理机制,除了司法廉洁方面的考量之外,很重要的考量正是在于为法官以及合议庭行权与外部系统的有效衔接提供制度保障和组织基础。在我国各个治理层级中,县域治理主体对外部的接触和回应最为直接;在各个层级法院中,基层法院与外部系统的互动最为直接。在这种环境中,基层法院组织形态的建构和运行就不可能是一个孤立的问题,也不是单纯依靠“司法中心主义”的进路就可以实现有效的制度设计,而是需要结合其在县域治理场域中的地位和作用来作出妥当的安排。

[本文为作者主持的 2019 年度教育部人文社会科学研究一般项目“人民法院的内部管理及其改革研究”(19YJC820037)的研究成果。]

[**Abstract**] After several rounds of reform of the court system, the organizational form of courts in China has undergone significant changes, while at the same time maintaining a certain stability. It is necessary to use the overall standard paradigm as a guide to reveal the deep mechanism of the organizational form of grassroots courts in the county governance field. On the one hand, grassroots courts form a certain external acceptance mechanism to ensure the acceptance and integration of the governance requirements formed in and export from Party and government systems. In this regard, the president of the court and members of the party group play an important role. On the other hand, grassroots courts have also formed certain internal control mechanisms to ensure that external governance requirements can be smoothly transmitted and realized within the courts. In this respect, a hierarchical transmission mechanism and an executive-led response mechanism have been developed within the court. Such a mechanism shows a weak, rather than strong, characteristic of administerization. The “de-administration” of the organizational form of the court is not an isolated issue, but needs to be grasped in the overall view of the external relations of the court, so as to understand its deep mechanism and explore appropriate reform measures.

(责任编辑:支振锋)

[52] [美]米尔伊安·R.达玛什卡著:《司法和国家权力的多种面孔:比较视野中的法律程序》(修订版),郑戈译,中国政法大学出版社 2015 年版,第 104、115 页。